

**MARCELA LLORENTE AGUILERA
VIVIANE JACOMEL BONATTO**

**UMA ABORDAGEM SOBRE COMPORTAMENTO DO SERVIDOR
PÚBLICO.**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Administração de Pessoas - Ênfase no Setor Público, do Departamento de Administração Geral e Aplicada, do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação em Administração, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Sérgio Bulgacov

**CURITIBA
2006**

AGRADECIMENTO

Agradecemos a **Deus** pelo que nos deu em todos os momentos de nossas vidas e, principalmente, neste instante em que realizamos mais uma etapa na busca do saber.

Agradecemos as nossas famílias pelo apoio, o incentivo e a compreensão nesta caminhada.

Agradecemos aos professores do curso que foram mestres e companheiros de jornada ao mesmo tempo.

DEDICATÓRIA

Aos nossos familiares.

SUMÁRIO

<u>RESUMO</u>	vii
<u>1. INTRODUÇÃO</u>	8
<u>1.1 PROBLEMA</u>	8
<u>1.2 OBJETIVOS</u>	8
<u>1.2.1 OBJETIVO GERAL</u>	8
<u>1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS</u>	9
<u>1.3 METODOLOGIA</u>	9
<u>1.4 JUSTIFICATIVA</u>	9
<u>1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO</u>	10
<u>2. CONCEITOS DE ÉTICA E MORAL</u>	11
<u>2.1 O QUE É ÉTICA?</u>	12
<u>2.2 O QUE É MORAL?</u>	14
<u>2.3 DIFERENÇA ENTRE O ÉTICO E O MORAL</u>	17
<u>3. A IMPORTÂNCIA DOS VALORES NA CONSTITUIÇÃO DO SUJEITO</u>	18
<u>4 O NASCIMENTO DA FUNÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO NO BRASIL REPUBLICANO</u>	21
<u>4.1 FORMA DE INGRESSO DO SERVIDOR PÚBLICO NA PRIMEIRA REPÚBLICA</u>	24
<u>4.2 FORMA DE INGRESSO DO SERVIDOR PÚBLICO NO ESTADO NOVO</u>	24
<u>4.3 FORMA DE INGRESSO DO SERVIDOR PÚBLICO NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX AOS DIAS ATUAIS</u>	27

<u>5. ÉTICA E MORAL NOS DIAS DE HOJE</u>	30
<u>5.1 O PADRÃO ÉTICO E MORAL DO SERVIDOR PÚBLICO</u>	31
<u>5.3 COMO SE RELACIONAM OS CONCEITOS DE ÉTICA E MORAL NA CONSTITUIÇÃO DA CIDADANIA</u>	37
<u>6. ANÁLISE DE UMA SITUAÇÃO REAL, ENFOCANDO A ÉTICA E A MORALIDADE COMO CONDUTA PRIMORDIAL DO AGENTE PÚBLICO</u>	40
<u>6.1 DOS FATOS</u>	41
<u>6.2 DA ANÁLISE</u>	43
<u>6.3 REFLEXÕES</u>	44
<u>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	51
<u>8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	53

RESUMO

O presente estudo abordará a relação entre moral e ética e a carreira do servidor público, analisando os principais conceitos de ética e moralidade, administração pública, forma de ingresso na carreira, e constituição da cidadania. Serão abordados os principais autores através de revisão bibliográfica. Segundo os principais doutrinadores do assunto, pode-se conceituar administração pública como a ordenação, direção e controle dos serviços do governo, no âmbito federal, estadual e municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum. Para o entendimento de tal conceito é necessária a compreensão também do que vem a ser ética e moral e suas principais diferenças. Os termos ética e moral são por vezes usados indistintamente, sendo mesmo equivalentes em numerosos textos. Será apresentado um caso ilustrativo da Secretaria de Estado da Cultura do Paraná, onde foram analisados os fatos e as ações tomadas, da onde se conclui que o exercício de cargo efetivo ou em comissão, emprego público ou função de confiança exige conduta compatível com os princípios da moral individual, social e funcional. A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício de cargo, emprego ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio Poder estatal.

Palavras chaves: Administração pública, ética, moral e comportamento.

1. INTRODUÇÃO

Em todas as nações mundiais, qualquer que seja a sua forma de governo ou de organização política, existe uma administração pública. Sem a administração pública cabe arriscar que não existiria o Estado, nem a possibilidade de cumprimento de suas funções básicas, como a defesa, gerenciamento de pessoal, ordem, arrecadações, entre outros, embora por vezes essa máquina administrativa se torne tão ampla e complexa que os próprios governantes temem perder o controle sobre ela.

1.1 PROBLEMA

Verifica-se que o agente público, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve necessariamente, distinguir o Bem do Mal, e ao atuar não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.

Assim, cabe então questionar: Qual deveria ser a conduta razoável esperada do servidor público, diante das várias situações enfrentadas no dia-a-dia na Administração Pública?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar a relação entre moral e ética e a carreira do servidor público, em estudo de caso ocorrido em Secretaria de Estado do Paraná, estabelecendo os pontos de imbricamento entre a teoria e prática.

1.2.2 Objetivos específicos

- Analisando os principais conceitos de ética e moralidade;
- Definir administração pública, e as forma de ingresso na carreira;
- Relacionar os conceitos de ética e moralidade com o processo de construção de uma nova cidadania no mundo globalizado;
- apresentar situação real, estabelecendo sua relação com a teoria apresentada.

1.3 METODOLOGIA

Para a o desenvolvimento deste estudo, foi utilizada como metodologia a revisão bibliográfica e documental. Será ainda apresentado um caso ilustrativo, da Secretaria de Estado da Cultura do Paraná.

1.4 JUSTIFICATIVA

Este trabalho justifica-se na medida em que propicia ao aluno visualizar na prática os conceitos aprendidos na teoria e na vivência do dia a dia.

Ainda justifica-se o fato de que a moralidade administrativa abrange padrões objetivos de condutas exigíveis do administrador público. Percebe-se uma tendência que começa a se concretizar em fatos que enchem o cidadão de esperança e otimismo. Surge uma nova consciência nos dirigentes, é incontestável, um processo de mudanças.

O fato é que o comportamento ético e moral do servidor público é “cobrado” diariamente pela sociedade e pelos dirigentes, portanto, analisar a conduta do servidor público no cumprimento de suas responsabilidades públicas e analisar como estão sendo conduzidas estas questões no sentido mais amplo, é acreditar que a ética e a moral sejam valores que estão sendo resgatados com o objetivo de conquistar a credibilidade na questão pública pela sociedade como um todo.

1.5 ESTRUTURA DO TRABALHO

Tais conceitos apreendidos através de revisão bibliográfica serão expostos em tópicos específicos. Para tanto o trabalho está estruturado em tópico, de forma a ordenar didaticamente a sua compreensão.

Após esta introdução, o capítulo dois apresentará os conceitos de ética e moral, definindo suas principais características através tanto dos pensadores clássicos quanto dos pensadores modernos, procurando estabelecer a diferença entre ética e moral.

O capítulo três abordará a importância destes valores na constituição do sujeito.

A carreira de servidor público será apresentada no capítulo quatro, abordando a forma de ingresso nesta carreira através de sua contextualização histórica.

O capítulo cinco apresentará a ética e a moral nos dias de hoje, dentro da esfera do servidor público e na constituição da cidadania deste servidor.

O capítulo seis apresentará através de relato, o estudo de um caso relacionado a conduta de servidor público, apresentando os fatos, a análise e algumas reflexões.

Em seguida serão apresentadas as considerações finais deste estudo e referências bibliográficas.

2. CONCEITOS DE ÉTICA E MORAL.

O “bem público” por definição pertence a todos os cidadãos de um país, de modo comum e igualitário. Por isso, discorrer sobre Ética na administração dos itens coletivos é equacionar importantíssima questão. Os funcionários públicos têm a responsabilidade de tratar com este “bem público” e são avaliados constantemente pelos seus atos dentro das organizações e pela sociedade. Esse é o objetivo do presente trabalho.

Por outro lado, deixar o tema de lado, por considerável complexo demais, torna-se uma maneira fácil de estimular a improbidade, o desleixo e a má gestão, elementos que têm causado imensos prejuízos do Brasil durante a sua História.

Pode-se dizer que tudo começou no nascimento da organização social do nosso país. Pessoas houve, não capazes de entender a diferença entre aquilo que é de uso particular e privado e aquilo que é do uso de todos. Já no tempo do Império e quiçá em administrações anteriores, remontando a época das Capitanias Hereditárias, (sem excluir a época dos assim chamados “bandeirantes”). A noção de propriedade dependia demais da interpretação pessoal de alguns indivíduos, detentores de poder político ou financeiro ou de qualquer outra etiologia. Estes alargavam o conceito inerente os seus direitos e estreitavam aquele relativo a seus deveres. Viu-se então, a assimilação por parte da sociedade civil de um péssimo hábito. Ele pode ser traduzido na seguinte sentença: *“Eu sou fulano, e o que pertence ao povo, pertence na verdade a mim. Posso dele fazer usufruto, e sirvo-me de lei para mim mesmo”*.

O extrato final dessa pretensa verdade contaminou por séculos a administração pública e gerou filhos bastardos aos quais chamaremos: nepotismo, fraude, superfaturamento, má gestão, desperdício, e promiscuidade pecuniária indevida.

Pretende-se ainda neste trabalho demonstrar que a valorização de algumas verdades básicas pode direcionar o assunto e seus efeitos para um novo nível de seriedade e responsabilidade, elementos estes que tornariam o futuro da nação muito mais promissor.

Para iniciar-se qualquer argumentação sobre a problemática apresentada, é necessário antes de mais nada definir o que é Ética. Essa palavra traz em si uma carga semântica de muita expressividade e que ajudará, com certeza, a achar um fio condutor de raciocínio para o esclarecimento imediato de qualquer dúvida sobre o referido tema.

2.1 O QUE É ÉTICA?

Segundo Aurélio Buarque de Holanda Ferreira a definição de Ética consiste em:

Ética – s.f 1. Estudo dos juízos de apreciação referentes à conduta humana, do ponto de vista do bem e do mal. 2. Conjunto de normas e princípios que norteiam a boa conduta do ser humano.¹

A etimologia da palavra Ético – adj. Pertence ou relativo à ética XVII. Do lat. *ethicus*, deriv. Do gr. *Èthikos*//

Para ética Antônio Geraldo da Cunha a definição é:

sf. ramo do conhecimento que estuda a conduta humana, estabelecendo os conceitos do bem e do mal, numa determinada sociedade em determinada época.²

A administração pública no Brasil é instituição desacreditada desde os seus primórdios. Uma política excessivamente infiltrada por influências diversas, gerou notória confusão entre o que é bem, o que é mal, o que é legal e ilegal, o que é justo e injusto, conveniente e inconveniente, em termos de atividade administrativa e comportamento público.

¹ Mini-Aurélio – Ed. Nova Fronteira – 5 ed. Rio de Janeiro – 2004 p. 323.

² Dicionário Etimológico – p. 336 – Ed. Nova Fronteira – 1997 – RJ.

Ora se vê governante ativo e dinâmico apossando-se de patrimônio público e mesmo assim sendo aplaudido por “roubar, mas fazer”, ora se vê governantes manobrando a massa humana, e omitindo-se sistematicamente nas graves questões sociais. Diagnostica-se assim os dois problemas cruciais que desgastam o erário nacional: 1º) Roubo (mais em forma de furto) da seiva vital gerada como recurso da união para seu sustento social, 2º) Indiferença para com os desmandos dos políticos. Isso compromete qualquer plano de um governo benéfico para a população, porque o poder termina sendo usado para favorecimento de apenas alguns, o que representa a pior forma de antidemocracial.

O quadro se torna mais negativo, ao perceber-se que o empresariado e as empresas têm uma filosofia agressiva na busca de lucros, normalmente desprezando o aspecto social dos empreendimentos econômicos, que deveriam ser fonte geradora de progresso e bem-estar da população.

Num contexto desses, a palavra Ética perde todo o seu sentido, desfigurada por práticas milenares de atentado ao valor da pessoa humana. Sim, porque o método de exclusão praticado pelas elites, patrocinadas por um Estado atrasado, nada mais é do que a expressão de um egoísmo traduzido no costume de vilipendiar a coisa pública e formar empresas com o único objetivo de enriquecer em favor de uns poucos eleitos.

Neste exato ponto do raciocínio, emerge o conceito relevante de “moralidade”.

Para Sérgio Ximenes, *Moralidade. S.f. Qualidade do que é moral. 2. Honestidade, decência. 3. História moralizadora.*³

O capitalismo que floresceu na América Latina e, por conseguinte no Brasil, tem suas raízes históricas na exploração econômica promovida pelos países europeus, durante o assim chamado período colonial. Nessa época, apareceram algumas características, que depois se tornaram instituições do nosso continente. São elas: passividade da população, lucro fácil e indevido, uso da força policial para reprimir aspirações legítimas dos povos dominados,

³ Sérgio Ximenes – Dicionário da Língua Portuguesa – Ediouro p 596 – 2001 – São Paulo – 3 ed.

colonialismo cultural, e favorecimento de atividades particulares por parte do Estado, em razão de motivos apenas políticos.

Para entender melhor este ponto é necessário acreditar nas idéias de Oliver Thonson quando ele afirma que *“impelidos por inveja, idolatria, cobiça, racismo, megalomania ou luxúria, a criatividade dos que cometem atrocidades não tem limites”*. Isso tudo ele afirma no livro “A História da Maldade”.

É impressionante notar que um país riquíssimo em recursos naturais como o Brasil, vê se diluir seu potencial numa sociedade entravada por males que se repetem cronicamente.

Isso leva Belmiro Valverde Jobim a clamar:

Um novo modelo para o aparato estatal brasileiro tem de contemplar, integradamente, a dimensão política, que traga à discussão as questões relacionadas com seu papel na sociedade, sua representatividade e legitimidade: e a dimensão técnica, administrativa, gerencial que se expressa na capacidade de resposta do aparelho estatal às demandas sociais, sua eficácia e racionalidade⁴.

A ética caracteriza pelos atos do ser humano, enquanto ser possuidor da razão. Os atos que são livres e , enquanto tais “corretos” ou “incorretos” de um modo simples, “bons” os “maus”. A ética estuda o Bem, e seu objetivo é a virtude na condução da vida.

2.2 O QUE É MORAL?

A ética depara com uma experiência histórico-social no terreno da moral, ou seja, com uma série de práticas morais já em vigor e, partindo delas, procura determinar a essência da moral, sua origem, as condições objetivas e subjetivas do ato moral, as fontes da avaliação moral, a natureza e a função dos juízos morais, os critérios de justificação destes juízos e o princípio que rege a mudança e a sucessão de diferentes sistemas morais.

⁴ p 211 – Castor, Belmiro Valverde Jobim – O Brasil não é para amadores: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho – Curitiba – EBEL: IBQP – PR – 2000.

O princípio da moralidade, com o advento da Carta Constitucional de 1988 foi alçado, pela vez primeira em nosso direito positivo a princípio constitucional, nos termos do artigo 37, caput, o qual estabelece diretrizes à administração pública, nos termos seguintes: *“Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação da lei, sem prejuízo da ação penal cabível”*.

Também o artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, prevê a possibilidade de anulação de atos lesivos à moralidade administrativa.

Moral, segundo Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, tem a seguinte significação:

Moral. [Do lat. *Morale*, 'relativo aos costumes'.] S.f. 1. Filos. Conjunto de regras de conduta consideradas como válidas, quer de modo absoluto para qualquer tempo ou lugar, quer para grupo ou pessoa determinada. (...) 3. O conjunto de nossas faculdades morais; brio, vergonha.

A moralidade administrativa é princípio informador de toda a ação administrativa, sendo defeso ao administrador o agir dissociado dos conceitos comuns, ordinários, válidos atualmente e desde sempre, respeitadas as diferenças históricas, do que seja honesto, brioso, justo.

Por considerações de direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto.

Juarez Freitas assevera a autonomia jurídica do princípio da moralidade, em sua obra “O Controle dos Atos Administrativos”:

No tangente ao princípio da moralidade, por mais que tentem assimilá-lo a outras diretrizes e conquanto experimentando pronunciada afinidade com todos os demais princípios, certo é que o constituinte brasileiro, com todas as imensas e profundas conseqüências técnicas e hermenêuticas que daí advêm, pretendeu conferir autonomia jurídica ao princípio da moralidade, o qual veda condutas eticamente inaceitáveis e transgressoras do senso moral da sociedade, a ponto de não comportarem condescendência. De certo modo, tal princípio poderia ser identificado com o da justiça, ao determinar que se trate a outrem do mesmo modo que se apreciaria ser tratado. O ‘outro’, aqui, é a sociedade inteira, motivo pelo qual o princípio da moralidade exige que,

fundamentada e racionalmente, os atos, contratos e procedimentos administrativos venham a ser contemplados à luz da orientação decisiva e substancial, que prescreve o dever de a Administração Pública observar, com pronunciado rigor e a maior objetividade possível, os referenciais valorativos basilares vigentes, cumprindo, de maneira precípua até, proteger e vivificar, exemplarmente, a lealdade e a boa-fé para com a sociedade, bem como travar o combate contra toda e qualquer lesão moral provocada por ações públicas destituídas de probidade e honradez. Como princípio autônomo e de valia tendente ao crescimento colabora, ao mesmo tempo, para reforço dos demais e para a superação da dicotomia rígida entre Direito e Ética, rigidez tão enganosa quanto aquela que pretende separar Direito e Sociedade, notadamente à vista dos avanços teóricos na reconceituação do sistema jurídico na ciência contemporânea.⁵

A construção da teoria do princípio da moralidade está diretamente vinculada aos freios a serem impostos aos agentes públicos na execução dos poderes discricionários, surgida e desenvolvida junto à idéia de desvio de poder.

Efetivamente, o desvio de poder, em suas duas espécies denominado excesso de poder e desvio de finalidade é que fixou a dimensão da teoria da moralidade administrativa como forma de limite à atividade discricionária da administração pública que, utilizando-se de meios lícitos, busca a realização de fins de interesses privados ou mesmo de interesses públicos estranhos às previsões legais.

Wallace Paiva Martins Júnior bem esclarece a teoria do desvio de poder:

Assim, desvio de poder é, por definição, um limite à ação discricionária, um freio ao transbordamento da competência legal além de suas fronteiras, de modo a impedir que a prática do ato administrativo, calcada no poder de agir do agente, possa dirigir-se à consecução de um fim de interesse privado, ou mesmo de outro fim público estranho à previsão legal.⁶

Anota ainda Caio Tácito, destacando,

Que combate ao desvio de poder tem por objetivo precípua a afirmação da finalidade do ato – requisito essencial, cuja função é tão importante quanto os demais requisitos, mas se estreita com as bases do Estado de Direito, na medida em que (a finalidade) é a baliza, o rumo, o norte

⁵ Juarez Freitas, 2000.

⁶ Wallace Paiva Martins Júnior, 2000.

da atuação administrativa compatível com o ordenamento jurídico e, por isso mesmo, limite à intervenção inidônea do Estado na esfera dos direitos de seus súditos⁷.

A moralidade administrativa abrange padrões objetivos de condutas exigíveis do administrador público, independentemente, inclusive da legalidade e das intenções dos agentes públicos.

2.3 DIFERENÇA ENTRE O ÉTICO E O MORAL.

Robert Henry Srouer ensina que a moral vem a ser um conjunto de valores e de regras de comportamento, um código que coletividades adotam, quer sejam uma nação, uma categoria social, uma comunidade religiosa ou uma organização. Enquanto a ética diz respeito à disciplina teórica, ao estudo sistemático, à moral correspondente às representações imaginárias que dizem aos agentes sociais o que se espera deles, quais comportamentos são bem-vindos e quais não.

Em resumo, as pautas de ação ensinam o “bem fazer” ou o “fazer virtuoso”, a melhor maneira de agir coletivamente; qualificam o bem e o mal, o permitido e o proibido, o certo e o errado, a virtude e o vício⁸.

Ética é de origem grega e o moral, de origem latina, ambos remetem a conteúdos vizinhos, à idéia de costumes, de hábitos, de modos de agir determinados pelo uso.

Os termos ética e moral são por vezes usados indistintamente, sendo mesmo equivalentes em numerosos textos. Tal distinção apoia-se na identificação etimológico das duas palavras. A distinção, no entanto, pode fazer-se referindo a moral à prática concreta dos homens enquanto membros de uma dada sociedade, enquanto a ética é a reflexão sobre as práticas.

⁷ Caio Tácito, 2000.

⁸ Srouer, Robert Henry. Ética empresarial: posturas responsáveis nos negócios, na política e nas relações pessoais. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p.29.

3. A IMPORTÂNCIA DOS VALORES NA CONSTITUIÇÃO DO SUJEITO.

A grande indústria criou o mercado mundial, para o qual a descoberta da América preparou o terreno. O mercado mundial deu um imenso desenvolvimento ao comércio, à navegação, às comunicações por terra. Esse desenvolvimento, por sua vez, reagiu sobre a extensão da indústria, e na proporção em que a indústria, o comércio, a navegação, as ferrovias se estendiam, a burguesia também se desenvolvia, aumentava seus capitais e colocava num plano secundário todas as classes legadas pela Idade Média.

Vemos, portanto como a própria burguesia moderna é o produto de um longo processo de desenvolvimento, de uma série de resoluções nos modos de produção e de troca.

Cada uma dessas etapas de desenvolvimento da burguesia foi acompanhada por um progresso político correspondente. Classe oprimida sob o domínio dos senhores feudais, associações armadas e autônomas na comuna, aqui república urbana independente, ali terceiro estado tributário da monarquia, depois, no período manufatureiro, contra-peso da nobreza na monarquia corporativa ou absoluta e, em geral, principal fundamento das grandes monarquias a burguesia, com o estabelecimento das grandes indústrias e do mercado mundial, conquistou finalmente o domínio político exclusivo no Estado representativo moderno. O poder político do Estado moderno nada mais é do que um comitê para administrar os negócios comuns de toda a classe burguesa⁹.

A noção de Ética que sustenta o mundo moderno é uma espécie de Darwinismo social. Sobrevivem os mais aptos, sobrevivem os mais ágeis, e, por conseguinte, os mais fortes.

⁹ Manifesto do Partido Comunista. Marx e Engels, Edit Martin Claret, p 47, 2003, São Paulo.

A noção do certo e errado das classes dominantes, dos governos (desde as monarquias, até as “modernas” democracias) sempre foi distorcida pro interesses de alguns perseguidores de beneplácitos e favores. Isso criou a tendência histórica universal de violação dos direitos individuais, na forma de miséria, falta de recursos e mesmo opressão.

Os governos sempre se tornam corrompidos ao conviver em estreita ligação de interesses com o capital. As casas legislativas guiam-se por demarcações prévias, em função da manutenção do “*stablíshment*”. Por isso, não existe governo puro, ou eficiente e nem mesmo competente.

A administração pública torna-se, por um lado, oportunidade de empregos para os mais diversos tipos de pessoas, por outro, ao ser exercida por pessoas que não são profissionais especializados, torna-se pouco eficaz. Vê-se então um Estado gigante, corrompido e absolutamente legitimador de um contexto empresarial absurdo:

Tornou-se insustentável e mesmo anacrônico o modelo social no qual à pessoa humana é dado um valor secundário e quase insignificante.

O tempo dos coronéis, dos caudilhos, dos demagogos, dos exploradores do trabalho semi-escravo vai terminando, num século que clama pelo avanço tecnológico, pelo progresso psicossocial do homem.

Em sendo assim, a moralidade deixa de ser apenas uma questão ideológica ou filosófica ou econômica.

Essa idéia está presente na seguinte citação: “*O ponto de vista do velho materialismo é a sociedade civil: o ponto de vista do novo é a sociedade humana ou a humanidade social*”¹⁰.

Guy Sorman define a questão assim:

...a pobreza das nações não é fatal, mas é antes, a consequência de políticas erradas, baseadas numa idéia falsa. Essa idéia falsa, sob os mais diversos nomes, leva sempre a que se considere que os dirigentes políticos e tudo o que valoriza – Estado poderoso, partido único, forças armadas, empresas nacionais – constituem um fator de progresso. Em sentido inverso – o indivíduo, tudo o que é privado, a dissidência, o espírito crítico-seriam sempre retrógrados. Vamos, no entanto, descobrir progressivamente, ao longo desse périplo, mudando de continente, de

¹⁰ Manifesto do Partido Comunista. Marx e Engels, Texto integral p.113 Ed. Martin Claret, SP, 2003.

história e de civilização, que a experiência do Terceiro Mundo, desde o início da década de 1960, demonstra exatamente o contrário.¹¹

¹¹ Guy Sorman. A nova riqueza das nações. Instituto Liberal, 3 ed. 1987, RJ.

4 O NASCIMENTO DA FUNÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO NO BRASIL REPUBLICANO.

Durante o período colonial inexistiram autores especializados na área da Administração Pública. Nesse período, o país esteve preso à legislação lusitana, e alguma coisa que dissesse respeito a esse ramo era objeto de estudo em obras de Direito Público dos autores portugueses.

No entanto, de acordo com Pinto Ferreira (1985), a vinda da família real portuguesa para o Brasil em 1808 determinou radicais alterações na situação e na organização político-administrativa do Brasil, que se transformou em Reino Unido e Metrópole. Foram criados ministérios, instituídos órgãos administrativos dos mais variados, como Conselho de Estado, Academias Militares, Hospitais, a Imprensa Régia, a Biblioteca Nacional e outros.

Para esse mesmo autor, no Brasil Império, a organização administrativa e os serviços públicos tiveram particular desenvolvimento, com a substituição da lavoura canavieira pela cafeeira, tendo-se criado o Ministério da Agricultura. O Rio de Janeiro foi amplamente favorecido, teve os seus serviços públicos desenvolvidos, cuja exploração o Governo valeu-se, inclusive, de recorrer ao capital particular (inclusive estrangeiro) para criação e desenvolvimentos de seus institutos.

A primeira Constituição do Brasil foi a de 25 de março de 1824, outorgada por D. Pedro I e instituiu quatro poderes no Império Brasileiro: O Moderador que era exercido pelo próprio monarca e destinava-se a velar pela independência, equilíbrio e harmonia dos outros Poderes. O Executivo era exercido por um ministério, de livre nomeação e demissão do Imperador.

O Legislativo era composto da Câmara dos Deputados, de base eletiva e temporária, e do Senado, vitalício e de nomeação do imperador, que escolhia os senadores dentre uma lista tríplice eleita pelas Províncias. O Judiciário enfim era

constituído do Supremo Tribunal de Justiça na capital do País como um Órgão superior, dos Tribunais de Relação nas Províncias, dos Juízes de Direito, Juízes de paz e Jurados.

A nossa segunda Constituição resultou da transformação do Império em República e foi promulgada após votação por um Congresso Constituinte em 24 de fevereiro de 1891. Estabeleceu o regime Presidencialista com a separação dos poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, como órgãos autônomos e independentes. A forma de estado passou à federativa e as províncias foram transformadas em Unidades da Federação dirigidas por um governador ou presidente e com suas Câmaras eletivas. Estes Estados-Membros organizaram a sua própria justiça.

A terceira Carta Política pátria decorreu de Assembléia Constituinte e foi promulgada em 16 de julho de 1934. Manteve a divisão clássica dos três poderes independentes e coordenados entre si, na sistemática republicana, no federalismo consagrando as técnicas avançadas do municipalismo. Sob a influência da Carta Alemã de Weimar de 1919 incorporou ao seu texto matérias alusivas à ordem econômica e social, à família, à educação e à cultura, com normas concernentes ao funcionalismo público, às Forças Armadas, à cultura, ao trabalho e previdência social.

A quarta Constituição do nosso Estado Brasileiro foi outorgada por Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937, que violando a ordem democrática em vigor instalou uma ditadura com o golpe de Estado da mesma data. Esta própria Carta na verdade nunca foi cumprida integralmente.

Dissolvidos os órgãos legislativos da União e dos Estados-Membros, dominou a vontade despótica do presidente transformado em caudilho, à maneira do caudilhismo dominante nas Repúblicas latino-americanas. Os Estados-Membros viveram sob o regime da intervenção federal, sendo os interventores na verdade delegados do presidente. A liberdade de imprensa e de opinião foi amordaçada e também dissolvidos os partidos políticos. (PINTO FERREIRA, 1985, p.67).

A quinta Constituição foi promulgada em 18 de setembro de 1946 e significou um retorno do Brasil à Democracia.

Com a renúncia do Presidente Jânio Quadros, com João Goulart como vice-presidente, foi empossado como Presidente da República sob o regime Parlamentarista, conforme a Lei Constitucional N.º 4, promulgada em 02.09.1961 que perdurou até 6.1.1963 quando em consulta plebiscitária o povo consagrou por maioria esmagadora o regime presidencialista revogando o ato adicional e restaurando os poderes tradicionais ao Chefe do Executivo da União.

A sexta Constituição brasileira foi outorgada em 24 de janeiro de 1967 e posta em vigor em 15 de março do mesmo ano. A forma federalista do Estado foi mantida, todavia com maior expansão da União.

Na separação dos poderes foi dada maior ênfase ao Executivo que passou a ser eleito indiretamente por um colégio eleitoral, mantendo-se as linhas básicas dos demais poderes, Legislativo e Judiciário.

Alterou-se com maior riqueza a estrutura do processo legislativo, surgindo o regime da legislação delegada e dos decretos-leis. ... A Constituição de 1967 sofreu diversas emendas, porém, diante de diversos atos institucionais e complementares, cogitou-se de uma unificação do seu texto. Até então haviam sido promulgados dezessete atos institucionais e setenta e três atos complementares. Em 17.10.1969 foi promulgada a Emenda N.º 1 à Constituição de 1967, combinando com o espírito dos atos institucionais elaborados. A Constituição de 1967 recebeu ao todo vinte e sete emendas, até que fosse promulgada a nova Constituição de 5-10-1988, que restaurou as liberdades públicas no País. (PINTO FERREIRA, 1985, p.62)

A sétima Carta Cidadã como a denominou o insigne Ulysses Guimarães, então Presidente da Assembléia Nacional Constituinte, foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988. A nova Lei Magna ora em vigor tem trezentos e vinte artigos e é por isso considerada analítica.

Já a Constituição de 24.2.1891 é sintética com oitenta e cinco artigos e mais doze das Disposições Transitórias é considerada uma das menores do mundo.

Entre as Constituições sintéticas podem ser mencionadas a dos Estados Unidos de 1787, com trinta e três artigos, a da França de 1958, com noventa e dois artigos, e a do Japão de 1947, com cento e dois artigos. Entre as Constituições analíticas mais longas podem ser referidas a da Índia de 1949, com trezentos e noventa e cinco artigos, a do Peru de 1978, com trezentos e vinte e cinco artigos, e a de Portugal

de 1976, com trezentos e cinco artigos. A nossa atual Constituição, conforme já foi dito, conta com trezentos e vinte artigos; é no fundo uma meia Constituição, pois para a sua exeqüibilidade ficou dependendo de trinta e três leis complementares e cerca de cento e trinta leis ordinárias. (PINTO FERREIRA, 1985, p. 61).

A Constituição vigente já sofreu várias emendas constitucionais e seis emendas constitucionais de revisão, nos termos do seu artigo 60, combinado com o artigo 3.º do Ato das Disposições Transitórias.

Resta ressaltar que nossa Constituição é *escrita* quanto à forma, *votada* quanto à origem, *rígida* pela dificuldade da respectiva revisão, *unitária* quanto à sistemática e *eclética* no que se refere a sua dogmática ou inspiração.

4.1 FORMA DE INGRESSO DO SERVIDOR PÚBLICO NA PRIMEIRA REPÚBLICA

A estrutura do novo regime foi instituída pelo Governo Provisório (1889-1991), sob o comando do marechal Deodoro da Fonseca. Foram dissolvidas as assembléias provinciais e as câmaras municipais, os presidentes de província e os membros do Conselho de Estado foram exonerados. As antigas províncias se transformaram em estados e tiveram seus dirigentes escolhidos pelo governo.

Segundo Di Pietro (1994), com o Brasil República, a Constituição de 1891 consagrou a República Federativa, influenciada pelo modelo norte-americano. A Administração Pública reestruturou-se dentro do novo regime presidencialista e buscou-se a criação de ações especiais para proteção de direitos contra os abusos da Administração. A Revolução que depôs, em 1930, o Presidente Washington Luís, conferiu ao Governo provisório que se instalara, o exercício pleno das funções executiva e legislativa.

4.2 FORMA DE INGRESSO DO SERVIDOR PÚBLICO NO ESTADO NOVO

Quando Vargas dissolveu o Congresso em 10 de novembro de 1937, outorgou uma constituição que estruturou em novos moldes o Estado brasileiro.

Baseada na constituição autoritária d Polônia, com elementos vindos do fascismo italiano, a carta de 1937 tornou-se conhecida como “Polaca”.

Após uma longa predominância de estudos de ciência política sobre o varguismo e o Estado Novo, os historiadores brasileiros voltaram-se, enfim, para a análise do fenômeno. Os grandes esquemas explicativos, como de Boris Fausto e Francisco Weffort, embora tenham marcado época e inaugurado o debate em seus termos atuais, padeciam do uso restrito de fontes, quase sempre discursivas e declaratórias, além de centrar toda sua força na análise dos desejos e projetos dos personagens centrais do mundo político ou do Estado como um todo.

Di Pietro (1994) expõe a seguinte idéia a respeito do momento após a Revolução de 1930:

Ao contrário da Constituição de 1891, de feição nitidamente liberal, a de 1934, que seguiu ao movimento revolucionário de 1930, assume caráter socializante, marcado pela intervenção crescente na ordem social. O Estado deixa a sua posição de guardião da ordem pública e passa a atuar no campo da saúde, higiene, educação, economia, assistência e previdência social. (DI PIETRO, 1994, p. 38)

O caminho proposto nos novos trabalhos visando a romper com os dilemas ou insuficiências explicativas passa necessariamente pela análise das instituições que conformam as ditaduras (polícia, escola, a clínica e o discurso médico, os tribunais, a mídia e seu uso, etc...), lado a lado com a recepção por parte da sociedade de tais ações. A apropriação do discurso ditatorial, a sua eficácia e a resistência frente ao mesmo – os fenômenos polares da sedução e da rebeldia – devem, assim, constituir-se em objetos preferenciais do historiador.

Entre os dispositivos da Constituição de 1937 estavam o estabelecimento de uma estrutura corporativa (corporações de empregadores e empregados sob proteção e assistência do Estado, com funções do poder público); a censura prévia à imprensa, cinema e rádio (de que se encarregou o Departamento da Imprensa e Propaganda – DIP); a pena de morte para os crimes contra a ordem pública e a organização do Estado; a restrição da greve e do *lock-out* (paralisação do trabalho por iniciativa do empregador) por serem “recursos anti-sociais” e a organização da Justiça do Trabalho para intermediar os conflitos entre patrões e empregados.

Na década de 1940, surgiu afinal uma legislação mais abrangente sobre questões do trabalho, com a promulgação da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT). Esse conjunto de leis estabeleceu a proibição de diferença salarial por motivo de idade, sexo, nacionalidade e estado civil; instituiu o salário mínimo, reduziu a jornada de trabalho para oito horas diárias; proibiu o trabalho de menores de 14 anos; criou o repouso semanal remunerado, férias anuais remuneradas e indenização do trabalhador dispensado sem justa causa.

Na década de 1940, surgiu afinal uma legislação mais abrangente sobre questões do trabalho, com a promulgação da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT). Esse conjunto de leis estabeleceu a proibição de diferença salarial por motivo de idade, sexo, nacionalidade e estado civil; instituiu o salário mínimo, reduziu a jornada de trabalho para oito horas diárias; proibiu o trabalho de menores de 14 anos; criou o repouso semanal remunerado, férias anuais remuneradas e indenização do trabalhador dispensado sem justa causa.

Sob o aspecto administrativo, Vargas criou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) com o objetivo de colocar ordem no serviço civil. Essa medida pretendia pôr fim ao caráter político de recrutamento do funcionalismo público e basear as contratações no sistema de mérito, por meio de concursos ou provas de habilitação competitivas para qualquer candidato a funcionário público.

Em 1939, criou o Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), com a tarefa de divulgar as ações do governo - sobretudo na Hora do Brasil - e controlar ideologicamente os meios de comunicação. Esse foi principal sustentáculo do regime, responsável pela censura e pela propaganda governamental.

Até a publicação da Carta Constitucional de 1988, a estabilidade no serviço público era regida pelas leis trabalhistas, em especial a regra contida no artigo 492 da Consolidação das Leis do Trabalho:

"Art. 492. O empregado que contar mais de dez anos de serviço na mesma empresa não poderá ser despedido senão por motivo de falta grave ou circunstância de força maior, devidamente comprovadas."

4.3 FORMA DE INGRESSO DO SERVIDOR PÚBLICO NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX AOS DIAS ATUAIS.

De acordo com Gasparini (1995), a Revolução de 1964 deu início a uma nova fase político administrativa, caracterizada pela supremacia da União sobre os governos locais, e do Executivo sobre os demais poderes políticos. A transferência da capital federal e a conseqüente criação do Estado da Guanabara tiveram reflexos administrativos importantes.

Verifica-se, como conseqüência do desenvolvimento da Administração Pública, o crescimento da máquina estatal, pela criação de novos órgãos e funções.

A globalização impôs uma dupla pressão sobre os Estados: por um lado cresceu o desafio estatal em proteger os seus cidadãos, dado que a lógica do mercado, privilegiado pela economia neoliberal, é favorável aos mais fortes e capazes e induz ao aumento da concentração de renda; de outro, exigiu do Estado maior eficiência na realização das tarefas públicas, de modo a aliviar as pressões sobre as empresas nacionais e facilitar sua concorrência frente ao mercado internacional.

Nesse novo contexto, de economia globalizada, intensa competição e reorganização da produção em escala mundial, a crise do Estado acabou por se configurar em três diferentes vertentes: *crise fiscal*, caracterizada pela crescente perda de crédito por parte do Estado e pela poupança negativa, tornando-o incapaz de realizar as políticas públicas; *crise do modo estatizante de intervenção do Estado*, o que significa o esgotamento do *Welfare State* e dos países comunistas; e *crise do modelo burocrático de gestão pública*, marcado pelos altos custos e baixa qualidade dos serviços públicos.

Assim, o Estado Intervencionista, que no início do século passado foi apontado como fator de desenvolvimento, transformou-se em obstáculo ao crescimento econômico e social, e toda a crise estrutural descrita acabou por demandar imediatas alterações no seu modelo. Tal fato conduziu, na década de 80, a um movimento geral de reformas do Estado.

Com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 19, em 5 de junho de 1998, e a sua regulamentação, existem alguns claros indícios de que a

mudança de paradigma por ela operada terá efeitos imediatos e concretos sobre o perfil da força de trabalho do serviço público.

A importância dessa mudança está, para além dos aspectos de interesse econômico, especialmente a potencial, mas improvável, redução do gasto público com pessoal e encargos, no fato de que o servidor que resulta dessa nova relação de trabalho será um servidor muito mais vulnerável às pressões dos dirigentes políticos, ainda mais se considerarmos que a sua inserção profissional se dará num contexto de valorização do comportamento "gerencial" dos dirigentes, cuja busca da "eficiência" poderá dar-se de maneira enviesada pelo personalismo e pelo uso e abuso dos meios. A eventual corrupção ou desmando será mais dificilmente resistida, vez que o servidor estará vulnerável à demissão a qualquer tempo, desde que motivada em insuficiência de desempenho ou necessidade da Administração.

Embora a vulnerabilidade seja a característica do novo servidor celetista - que se tornará a espécie dominante no serviço público - ela não se resumirá a esse servidor. Isso por dois motivos fundamentais: um deles é que o próprio servidor estatutário, que terá direito a estabilidade, também poderá ser desligado por necessidade de redução de gastos, caso haja excesso de despesa, ou em função de desempenho insuficiente.

Também o servidor das chamadas atividades exclusivas de Estado poderá ser desligado. Embora mais estáveis que os demais, esses servidores poderão ser demitidos por excesso de despesa. A demissão por insuficiência de desempenho também ocorrerá, mas com a diferença, insuficiente, de que será assegurado ao servidor processo administrativo prévio, com direito a ampla defesa - previsão que não o diferencia sensivelmente dos demais servidores estáveis.

Uma questão associada a tais definições é a vinculação, que vem sendo proposta pelo Poder Executivo, de que somente sejam submetidos ao regime estatutário, e portanto estáveis, os servidores das atividades exclusivas de Estado. E chegou, na sua proposta, a definir como tais apenas os das carreiras policiais, jurídicas e diplomacia, inutilizando qualquer critério racional ou técnico que atenda ao interesse público.

Assim, todo e qualquer servidor que não seja "exclusivo de Estado" será submetido ao regime da CLT, em situação de maior vulnerabilidade. Isso permitirá que, nos Estados e Municípios, todos os servidores das áreas da saúde e educação, por exemplo, sejam demissíveis sem justa causa.

5. ÉTICA E MORAL NOS DIAS DE HOJE

O mundo vive uma crise ética. O conceito do relativismo moral, herança direta da Antropologia e Filosofia modernas, lançou o agrupamento social num “limbo”, onde ninguém mais pode saber o que é certo e o que é errado, como julgar? Como falar da falta de ética, se todas as investigações contemporâneas, encontram-se abaladas no próprio ponto de partida.

A “sociedade de consumo” criou um espaço vital onde é mais importante “ter” do que “ser”. Por isso, experimenta-se hoje o fenômeno de as pessoas não imporem limites ao seu desejo de possuir, conquistar e usufruir. O “mercado” e a “lei de mercado” tornaram-se os verdadeiros regentes da “orquestra das nações”.

...todas essas tendências para a integração planetária da história humana encontram seus limites nos próprios mecanismos da economia capitalista, do qual se aponta aqui uma das contradições fundamentais. Por um lado, o capitalismo unifica, nivela, engloba todos os povos na mesma lei do lucro e da renda. Mas esse capitalismo, à medida que se desenvolve, aprofunda o fosso entre as minorias privilegiadas e a massa dos povos do mundo, que ele explora e tem necessidade de explorar. Esse fenômeno de polarização já atua como feto social no interior das sociedades capitalistas desenvolvidas¹².

Os governos que deveriam atuar evitando e sanando as diferenças entre classes, pelo uso do poder a ele conferido, num processo a que se convencionou chamar “Organização social e política”, infelizmente, abdicam de sua tarefa e entregam-se ao exercício do “Poder”. Nas falhas detectadas no meio da sociedade, “constroem” um sistema de privilégios em que toda noção de certo e errado termina por morrer.

¹² Devemos fazer tabula rasa do passado? Jean Chesneaux, Editora Ática – 1995 – São Paulo.

Aléxis de Tocqueville em seu *“Carnets de Voyage”*, (1831) disse que: *“o maior cuidado de um governo deveria ser o de habituar, pouco a pouco, os povos a não precisarem dele”*. Não é o uso. Pelo contrário, os governos fazem de sua constitucional um “meio de vida” uma superprofissão, na qual utilizam-se vícios governamentais. Logicamente a vítima mais instante desse quadro é a honestidade, a imparcialidade, o proletariado e principalmente o cidadão comum, pagador de impostos, incapaz de alçar-se a uma posição onde seja atingido por favores da máquina estatal.

As empresas, em troca de tolerância, em troca da omissão governamental, oferecem dinheiro para financiar campanhas, apoio para eleger vereadores, perfeitos, deputados, senadores, governadores e presidentes. Oferecem também aprovação tácita, ao não exigir probidade e eficiência dos governantes, sendo por sua vez aprovados em sua crueldade laborativa, fruto do sistema injusto, excludente, privilegiados que ideologicamente sustentam.

Tudo parece anunciar, que hoje, há um retorno da filosofia ética: ou seja o desenvolvimento de novas correntes de pensamento, o renascimento do debate ético e multiplicação das discussões, assim a reflexão sobre a vontade de moralização da coisa pública ou da política, tudo se passa como se os anos atuais fossem de renovação ética, os dos “anos da moral”, aparecendo como estandarte dos valores e como referência de nossa sociedade democrática;

5.1 O PADRÃO ÉTICO E MORAL DO SERVIDOR PÚBLICO.

Os regimes jurídicos modernos impõem uma série de deveres aos servidores públicos como requisitos para o bom desempenho de seus encargos e regular funcionamento dos serviços públicos. Há duas espécies de deveres funcionais: os gerais, que se aplicam a todos os servidores, e os especiais, que obrigam a determinadas classes ou em razão de determinadas funções. Quanto aos deveres gerais, classifica ainda, Moreira Neto em internos e externos, conforme se dirijam à conduta do servidor no desempenho de suas atribuições ou ao seu procedimento na vida privada.

Dever de lealdade: Também denominado dever de fidelidade, exige de todo servidor a maior dedicação ao serviço e o integral respeito às leis e às instituições constitucionais, identificando-o com os superiores interesses do Estado. Se o servidor agir contra os fins e objetivos legítimos da Administração, incorre em infidelidade funcional, ensejadora da mais grave penalidade, que é a demissão.

Dever de obediência: Impõe ao servidor o acatamento às ordens legais de seus superiores e sua fiel execução. Está assentado no princípio disciplinar que informa toda organização administrativa.

Dever de conduta ética: Decorre do princípio constitucional da moralidade administrativa e impõe ao servidor público a obrigação de jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. De acordo com o Código de ética profissional do servidor público civil federal (Decreto 1.171/94), a dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público. O dever de honestidade aqui se inclui.

Assiduidade: É a regularidade do cumprimento das obrigações funcionais. Os estatutos deverão conter uma disciplina de faltas, limitando-as por períodos e estabelecendo os critérios de justificação.

Sigilo: Impõe ao servidor o dever de nada divulgar acerca de assuntos de que tinha conhecimento em razão de suas funções ou, mesmo, acidentalmente, apresentem ou não caráter confidencial ou secreto.

Probidade: Ou probidade administrativa (art. 37, §4º, CF) é a particularização do dever ético geral do servidor público. A Lei Federal 8.429/92, define os atos de improbidade administrativa, simples e qualificados (arts. 9º, 10º e 11º), estabelecendo-lhes penas específicas, independentemente das cominadas em outros diplomas.

Boa conduta: Dever externo. O servidor deve manter sempre correção de atitudes, decoro em seus hábitos e dignidade de procedimento. A sua vida íntima não revela senão na medida em que não se torne escandalosa.

Proibição de intermediação: Compreende-se na proibição a aceitação, a qualquer título, de gratificações, propinas e gorjetas oferecidas pelas partes.

Outros deveres são comumente especificado nos estatutos, procurando adequar a conduta do servidor ao serviço que lhe é cometido. Dentre as restrições que a função pública impõe aos seus exercentes destacam-se a de se sujeitarem aos impedimentos estabelecidos para o desempenho do cargo. Nesse sentido, é permitido ao Poder Público impedir contratos de seus servidores com a Administração, estabelecer incompatibilidades entre o exercício do cargo ou da função e certas atividades públicas ou particulares, impor exigências de residência no local do trabalho e quaisquer outros requisitos de eficiência e moralidade do serviço público, desde que não afronte os direitos fundamentais do servidor, resguardados pela CF/88.

5.2 RESPONSABILIDADES DOS SERVIDORES PÚBLICOS

O servidor público que no exercício de cargo, emprego ou função praticar atos ilícitos, está sujeito à responsabilidade civil, penal e administrativa.

5.2.1 Responsabilidade civil

A responsabilidade civil é de ordem patrimonial e decorre da regra do Código Civil que diz que todo aquele que causa dano a alguém, é obrigado a repará-lo.

Maria Sylvia Zanela Di Pietro (1999) explica que para configurar-se ilícito civil, exige-se: ação ou omissão antijurídica; culpa ou dolo; relação de causalidade entre a ação ou omissão e o dano verificado e; ocorrência de um dano material ou moral.

Além disso, a mesma autora explica que sempre que o dano é causado por servidor público, é necessário distinguir se o este é causado ao Estado ou a terceiros.

Di Pietro (1999) explica que sendo o dano causado ao Estado, a responsabilidade será verificada pela própria Administração, por meio de processo administrativo cercado de todas as garantias constitucionais de defesa do servidor. As leis estatutárias em geral estabelecem procedimentos auto-executórios, ou seja, que não dependem de autorização judicial. Normalmente, a Administração desconta dos vencimentos do servidor a importância necessária ao ressarcimento dos prejuízos, respeitado o limite mensal fixado em lei. Sendo servidor contratado pela legislação trabalhista, o artigo 462, § 1º da CLT só permite o desconto com a concordância do empregado ou em caso de dolo.

Em caso de crime que resultou em prejuízo a Fazenda Pública ou enriquecimento ilícito do servidor, este ficará sujeito a seqüestro e perdimento de bens sendo, entretanto, para tais procedimentos, indispensável a intervenção do Poder Judiciário.

Quando o dano for contra terceiros, o Estado é responsável objetivamente, em decorrência do disposto no artigo 37, § 6º da Constituição Federal, o que significa, que este responderá independentemente de culpa ou dolo, mas tendo direito de regresso contra o servidor que causou o dano, no caso deste ter agido com dolo ou culpa.

5.2.2 Responsabilidade penal

O servidor pode ser responsabilizado penalmente sempre que praticar crime ou contravenção.

Di Pietro (1999) nos explica que existem no ilícito penal, os mesmos elementos dos demais tipos de atos ilícitos, porém com algumas peculiaridades: a ação ou omissão deve ser antijurídica e típica, ou seja, corresponder ao tipo, que é o modelo de conduta definido na lei como crime ou contravenção; dolo ou culpa, sem possibilidade de haver hipóteses de responsabilidade objetiva; relação de causalidade e; dano ou perigo de dano.

Quem apura a responsabilidade criminal é unicamente o Poder Judiciário. O artigo 229 da Lei 8.112/90 assegura à família do servidor ativo um auxílio- reclusão, nos seguintes valores: dois terços da remuneração, quando

afastado por motivo de prisão em flagrante ou preventiva, enquanto durar a prisão; ou metade da remuneração, durante o afastamento, em virtude de condenação, por sentença definitiva, se a pena não determine a perda do cargo.

5.2.3 Responsabilidade administrativa

A infração a normas internas, leis, decretos ou qualquer outro provimento regulamentar e a ordens administrativas, na opinião de Toshio Mukai (1999), caracterizam o ilícito administrativo, que possui os mesmos elementos básicos do ilícito civil: ação ou omissão, desde que este tenha agido com dolo ou culpa.

É a própria Administração Pública que apura tais infrações, sendo necessário instaurar procedimento adequado para esse fim. Os meios de apuração, segundo Di Pietro (1999), são os sumários, compreendendo a verdade sabida e a sindicância; e o processo administrativo disciplinar. É sempre assegurado ao servidor o contraditório e a ampla defesa nos termos do artigo 5º, inciso LV da Constituição de 1988.

Além disso, Di Pietro (1999) explica que a maior parte das infrações administrativas não é definida com precisão, já que a lei limita-se, quase sempre, falar em falta do cumprimento dos deveres, falta de exatidão no cumprimento do dever, insubordinação grave, procedimento irregular ou ainda incontinência pública. Raras são as infrações definidas como ocorre com o abandono de cargo ou os ilícitos que correspondem a crimes ou contravenções. Devido a estas condições, a Administração dispõe de grande discricionariedade no enquadramento dos ilícitos, diferente do que ocorre no âmbito penal, já que os tipos são bem precisos e definidos.

Mas em razão da própria discricionariedade, é exigido que a Administração motive a penalidade imposta, e demonstrar adequação entre a infração e a pena aplicada.

A punição por ilícito administrativo não depende de processo civil ou criminal, sendo, portanto, autônoma. A absolvição criminal só afastará o ato

punitivo se ficar provada, na ação, a inexistência do fato ou que o acusado não foi seu autor.

As penalidades que podem ser impostas, de acordo com o artigo 127 da Lei 8.112/90, são as seguintes:

Advertência: é aplicada por escrito em faltas de menor gravidade.

Suspensão: é devida quando ocorrer reincidência em faltas punidas com advertência, e nas demais infrações que não tipificam caso de demissão, não devendo exceder 90 dias.

Demissão: é aplicada na ocorrência de infrações graves arroladas pelo artigo 132 da Lei 8.112/90, sendo o competente para tal aplicação o Presidente da República, os Presidentes das Casas Legislativas, os Presidentes dos Tribunais Federais e o Procurador-Geral da República, conforme a esfera a que esteja sujeito o servidor. Em alguns casos, a demissão acarretará inabilitação do servidor por cinco anos para cargo público federal, assim como em outros a inabilitação pode ser definitiva. Além disso, sendo a demissão aplicada em razão de improbidade administrativa, pela aplicação irregular de dinheiros públicos, por lesão aos cofres públicos e dilação do patrimônio nacional ou por corrupção, haverá a indisponibilidade dos bens do servidor e sujeição ao ressarcimento do erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

Cassação da aposentadoria ou disponibilidade: é aplicada pelas mesmas autoridades competentes para imposição da demissão, nos casos em que o servidor inativo haja praticado, quando ainda em atividade, falta a que corresponderia demissão, e ainda que a lei não diga, terá de acarretar, por identidade de razão, as mesmas conseqüências previstas para a demissão, na opinião de Celso Antônio Bandeira De Mello (2002).

Destituição: pode ser aplicada a ocupante de cargo em comissão ou função comissionada, nas mesmas hipóteses que ensejam as penalidades de suspensão ou demissão. É competente para destituir a mesma autoridade que fez a nomeação.

5.3 COMO SE RELACIONAM OS CONCEITOS DE ÉTICA E MORAL NA CONSTITUIÇÃO DA CIDADANIA.

A palavra ética deriva do grego e expressa a idéia de conformidade aos costumes.

Segundo Masip¹³ é o “conjunto de hábitos, costumes, normas e leis que regulam o modo de proceder das pessoas, individual e coletivamente.”

A avaliação quanto a conduta ética tem fundamento na assertiva de que as ações refletem os valores de quem as pratica. Devemos dissociar a ética social caracterizada pela unilateralidade de suas normas da ética legal, cuja bilateralidade expressa-se pela imposição de deveres e concessão de direitos.

A este trabalho interessa a ética na gestão dos negócios do Estado, assim entendida como o conjunto de regras de conduta estabelecidas para a atuação da Administração Pública.

No caso brasileiro a Constituição federal¹⁴ define, expressamente, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como norteadores da conduta administrativa.

A moralidade como princípio explícito conduz ao entendimento de que o ato administrativo, além da conformação à lei, deve obediência à moral pública, aos bons costumes e ao senso comum de honestidade.

A conduta do agente público deve ser dirigida para a consecução do bem comum, e sob esta perspectiva encontra sua interface com a cidadania, cujo conceito tem sido objeto de muitos estudos que indicam o surgimento de um novo conceito de cidadania.

Fundamentalmente, a acepção que se tem de cidadania abrange duas dimensões. A primeira está intrinsecamente ligada e deriva até da experiência dos movimentos sociais. Dessa experiência, boa parte é aquilo que entendemos como luta por direitos que, aliás, encampa o conceito clássico de cidadania, que é a titularidade de direitos.

A essa experiência dos movimentos sociais, tem-se agregado uma ênfase mais ampla na consolidação de uma conduta democrática.

¹³ 1 MASIP, Vicente. *Ética*. E.P.V. São Paulo. Mimeo. 2002

¹⁴ 2 ver art. 37, da Constituição Federal.

Uma segunda dimensão, além da titularidade de direitos, é aquela que deriva do republicanismo clássico, enfatizando a preocupação com a coisa pública, com a *res publica*. Constata-se, na realidade, um certo desconhecimento da população em relação a titularidade de direitos.

Kant, teórico clássico do pensamento político, já no final do século XVIII, enumerava algumas características comuns do que ele entende ser um cidadão¹⁵. A primeira dessas características é a *autonomia*. Os cidadãos têm de ter capacidade de conduzir-se segundo o seu próprio arbítrio. A segunda é a *igualdade perante a lei*. E a terceira é a *independência*, ou seja, a capacidade de sustentar-se a si próprio. A simples observação dessas três características citadas por Kant, dificilmente permitiria identificarmos um número expressivo de cidadãos que as atendessem.

John Stuart Mill, no século XIX, também um clássico do pensamento político, dividia o cidadão em duas categorias: os *ativos* e os *passivos*¹⁶. Ele diz que os governantes, em muitos casos, preferem os cidadãos passivos, embora a democracia necessite dos cidadãos ativos, sobretudo na democracia que tem a regra da maioria como uma de suas regras fundamentais. Seu pressuposto é a participação ativa.

É preciso que, no âmbito do Estado, dentro do aparelho estatal, exista uma teia, uma rede de agências interligadas que se comuniquem com regularidade para permitir o controle permanente da administração pública e da gestão dos recursos públicos.

As informações devem ser disponibilizadas tempestivamente e em linguagem compreensível pelo cidadão mediano, constituindo-se, de fato, em instrumento de transparência. Não basta só divulgar os dados, não basta só publicar, não se trata do amesquinamento do princípio constitucional da publicidade. Trata-se da possibilidade de que os dados divulgados sejam compreensíveis e tenham um objetivo bastante nobre, que é permitir controle e,

¹⁵ WEFFORT, Francisco C. org. *Os Clássicos da Política*. Editora Ática. 10ª ed. Vol. 2. São Paulo. 2000 p.62.

¹⁶ J.S.Mill, *Consideration on representative government, in Collected papers of John Stuart Mill*, University of Toronto Press, Routledge and Kegan Paul, vol. XIX, London, 1977, p.406 (tradução brasileira Editora Universidade Brasília, 1982)

sobretudo, o controle social, a mais eficaz das formas de controle da Administração Pública.

Moreira Neto ensina que *a grande preocupação em relação ao exercício da cidadania deve ser com o chamado estrato apolítico da sociedade*. Esse estrato apolítico encontra-se dividido em *apáticos, abúlicos e acráticos*. Os

apáticos são aqueles aos quais falta sensibilidade para participar, não têm interesse em participar. Os abúlicos são aqueles nos quais falta o desejo de atuar politicamente, não querem participar. E, finalmente, os acráticos são aqueles que não têm condições de participar, não podem se integrar ao processo.¹⁷

¹⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da Participação Política*. Editora Renovar. Rio de Janeiro. 1992. P. 23.

6. ANÁLISE DE UMA SITUAÇÃO REAL, ENFOCANDO A ÉTICA E A MORALIDADE COMO CONDUTA PRIMORDIAL DO AGENTE PÚBLICO.

Não constitui novidade para nenhum brasileiro o fato de que quantias absurdas de dinheiro público são desperdiçadas e até desviadas, diariamente, nos três níveis da Administração Pública da Federação, mediante práticas corruptas como a simulação de dados ou documentos para "legalizar" despesas não realizadas ou realizadas a menor custo, clientelismo, relações pessoais, concussão, corrupção etc.

Todos concordam em que o País vive uma crise de moralidade e que, não fosse por isso, já estaríamos inseridos no "primeiro mundo". Infelizmente, todos os brasileiros reconhecem esse fato, mas não percebem que também contribuem, individualmente, para isso, na medida em que cometem pequenas ilegalidades e acham isso natural. Silva (1999, p.27) demonstra que todo brasileiro comete pequenas infrações, o fato é que essa cultura de corromper e ser corrompido, atualmente atinge níveis alarmantes no âmbito das atividades da Administração Pública.

Neste estudo de caso pretende-se justificar que a tolerância dos brasileiros às práticas corruptivas chega a ser caracterizável como um estado de anomia social, sendo que a sociedade brasileira parece o estar paulatinamente superando nos últimos anos.

Pela definição legalista, existe corrupção quando há o desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido à busca de recompensa para si ou para os outros; a definição centrada no mercado - que tem servido de base para as análises economicistas - considera corrupção a utilização do cargo público pelo seu ocupante como uma forma de maximizar a sua renda pessoal; e a definição centrada na idéia do bem público considera uma prática como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem

existência e pode ser identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares.

No caso escolhido para este estudo, observou-se que a corrupção ainda existe, em maior ou menor grau nos setores públicos, porém as ações para combatê-la são mais presentes, embora não tão eficazes, quer pela aura de paternalismo ainda existente, pelo escombo de favores, ou pela ânsia em resolver a lide e a apresentar os fatos para uma sociedade cada vez mais exigente, e solicitadora. Existe na verdade um contágio hierárquico da cultura corruptiva na maioria dos setores da administração pública, que desta forma causa a impunidade dos atos cometidos.

Tal comportamento atua como fator criminógeno, estimulando ações delituosas, de pessoas de estratos inferiores, convencidos de que a impunidade pode ser a regra.

O caso analisado a seguir coincide com o diagnosticado acima, como um estado de anomia em relação a servidores públicos, em sentido amplo. Efetivamente, não há qualquer dúvida que para reduzir drasticamente a corrupção, nada será mais eficiente do que asseverar os sistemas de controle e tornar mais rigorosas as punições, inclusive criando novos tipos penais para alcançar quaisquer atos de improbidade.

Cabe aqui destacar que a atuação severa do Ministério Público, teve uma importância significativa maior, a partir da Constituição Federal de 1988. O ministério Público é o responsável pelo acatamento das diligências e investigações realizadas, e apuração de responsabilidades. Desde então, a sociedade brasileira tem assistido eufórica ao procedimento judicial e até à efetiva condenação de funcionários públicos corruptos.

6.1 DOS FATOS.

O caso estudado diz respeito a um funcionário público estadual, de cargo efetivo e também detentor de cargo comissionado, exercendo suas funções na época em uma das secretarias de Estado, prestando serviços no GRHS

(Grupo de Recursos Humanos Setorial), sendo o mesmo responsável pelos pagamentos do órgão.

Usando do seu poder, implantou um pagamento indevido de cargo comissionado DAS-3, o qual encontrava-se disponível, em nome de um terceiro, não ciente do fato. De posse dos documentos, que dizia ter achado, o funcionário facilitou o saque do valor no Banco. Após conferência da Secretaria de Administração, através da emissão de relatório de conferência, esta percebeu que existia pagamento implantado e que não existia decreto de nomeação para o referido cargo, que desse amparo legal. Esta conferência e descoberta ocorreram três meses após os fatos.

O GRHS alertado dessa situação, solicitou a SEAD, relatório indicando chave, dia e horário da implantação. Tal relatório demonstrou que este funcionário seria o autor da implantação, embora, quando inquirido, declara-se inocente, alegando ser “outro colega que viu sua senha e a utilizou indevidamente, pois naquele dia teria faltado ao serviço sendo aniversário de sua esposa”. Após nos arguições e pressionado pela situação, o funcionário declarou-se culpado.

Durante este período, até a instauração de processo de apuração sumária, o funcionário tomou as providências de recolher o pagamento junto ao Banco, visto que gerou três meses, e por informações do servidor somente o primeiro pagamento tinha sido retirado.

Na sindicância realizada para a apuração dos fatos, constatou-se a falsificação do carimbo e assinatura da responsável do Banco para o recolhimento dos meses que o funcionário alegava estarem ainda de posse do banco para pagamento, mas que na verdade já haviam sido recebidos pelo funcionário.

As ações tomadas a princípio foram a de afasta-lo de suas funções, e retorna-lo ao seu órgão de origem, onde trabalhou por algum tempo, em seguida sendo afastado e respondeu a processo de sindicância, que demorou alguns anos para demiti-lo.

A situação do funcionário, hoje passados 08 anos: Responde a processo por estelionato na Justiça Comum.

6.2 DA ANÁLISE

Na análise, pode-se observar que o funcionário incorreu nos artigos, nº 312, nº 313, nº 307, nº 296 e nº 293, do Código Penal Brasileiro.

O artigo 312 indica, *“Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de quem tem a posse em razão do cargo, ou desvia-lo, em proveito próprio ou alheio”*.

Artigo 313 indica *“Apropriar-se de dinheiro ou qualquer utilidade que, no exercício do cargo, recebeu por erro de outrem”*.

Artigo 307 indica *“Atribuir-se ou atribuir a terceiro falsa identidade para obter vantagem em proveito próprio ou alheio, ou para causar dano a outrem”*.

Artigo 296 indica *“Falsificar, fabricando-os ou alterando-os:*

I Selo público destinado a autenticar atos oficiais da união, do Estado ou do Município;

II Selo ou sinal atribuído por lei a entidade de direito privado, ou autoridade, ou sinal público de tabelião”.

Artigo 293 indica: *“Falsificar, fabricando-os ou alterando-os:*

.....

V talão, recibo, guia, alvará ou qualquer outro documento relativo a arrecadação de rendas públicas ou a depósito ou caução por que o poder público seja responsável”.

Dentre as ações tomadas pelo órgão responsável diretamente pelo funcionário estão o levantamento de informações testemunhais e documentais para instauração de sindicância.

As ações primeiras tomadas pelo órgão estadual estão em conformidade com os procedimentos para este caso, regidas pelo Estatuto do Servidor Público.

Os trâmites realizados pela administração foram em sua essência corretos e acertados, já que seguiram as diretrizes das normas vigentes, condizentes com o comportamento ético e moral que o servidor público deve ter durante sua vida profissional.

As ações cabíveis na justiça administrativa, porém reservam-se tão somente a apuração de fatos e responsabilidades, culminando com a demissão do funcionário.

Contudo, tais ações encaminham e sugerem a necessidade de instauração de processo na justiça comum, que por sua obrigatoriedade e direito pode e deve acatar as informações enviadas pelo órgão empregador e estabelecer as penas previstas no Código Penal brasileiro, aplicando-as sem reservas e com autoridade e competência.

6.3 REFLEXÕES

Na organização do funcionalismo, a administração cria cargos e funções, institui classes e carreiras, faz provimentos e lotações, estabelece vencimentos e vantagens, e delimita deveres e direitos. Portanto, cargo público é o lugar instituído na organização do funcionalismo, com denominação específica, atribuições também específicas e salário correspondente, para ser provido e exercido por um titular. Quanto à função administrativa, é a atribuição ou o conjunto de atribuições que a administração atribui a cada categoria profissional, ou comete individualmente a determinados servidores para a execução de serviços.

Di Pietro classifica os agentes públicos em agentes políticos, servidores públicos e particulares em colaboração com o Poder Público.

Agentes Políticos são os formadores da vontade superior do Estado (encontram-se em todas as cúpulas dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público). Ocupam cargos na alta estrutura da Administração Pública (são os que comandam). Exercem funções governamentais, judiciais, quase judiciais; elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos da sua competência. São autoridades supremas do Governo ou Administração.

Di Pietro divide os servidores públicos em estatutários, empregados públicos e servidores temporários.

Quanto aos particulares em colaboração com o Poder Público, Di Pietro os divide em: gestores de negócios (pessoas físicas que por vontade própria

assumem determinada função pública em momento de emergência - incêndio, enchente, epidemia, etc.); agentes por requisição, nomeação ou designação (mesário, jurado, etc.); e agentes por delegação do Poder Público (agem por delegação e sob a fiscalização do Poder Público, mas a sua remuneração não é paga pelos cofres públicos - concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, serventuários de ofícios ou cartórios não estatizados, leiloeiros, tradutores e intérpretes públicos, etc.).

Várias medidas foram adotadas com o propósito de mudar o perfil dos quadros de pessoal da administração pública brasileira. A prioridade passou a ser o recrutamento de novos servidores e a melhoria da remuneração, para um conjunto de cargos e carreiras de alta qualificação, qualificados como “carreiras de Estado”. Estas carreiras eram responsáveis pelas funções de competência exclusiva do Estado, tais como formulação de políticas, regulação, fiscalização e controle. A sua valorização atendia à diretriz de recuperar a capacidade de formulação de políticas, de coordenação e de controle no núcleo estratégico do Estado.

As atividades que não pressupõem o uso de prerrogativas exclusivas de Estado deveriam ser descentralizadas para a sociedade. O modelo propugnado entendia que estas atividades poderiam ser geridas com mais eficiência e submetidas ao controle direto pela sociedade, desde que organizadas como entidades públicas não-estatais, denominadas de organizações sociais.

Este tipo de organização é uma invenção completamente nova que deveria permitir a gestão destas entidades nos mesmos moldes de uma empresa privada, mas submetida ao controle social por meio do seu conselho de direção e ao controle pelo Estado, por meio de um contrato de gestão. Além disso, as organizações sociais não têm finalidade lucrativa e seu patrimônio pode ser revertido ao Estado no caso de sua extinção.

A intenção era possibilitar que as entidades estatais prestadoras de serviços não-exclusivos de Estado ficassem livres do conjunto de leis, normas, controles formais e mesmo da cultura burocrática que asfixiava os órgãos estatais. A solução proposta era bastante ousada: retirá-las do Estado. Este novo

modelo institucional exigiria uma desestatização dos serviços nas áreas de educação, saúde, meio-ambiente e pesquisa científica e tecnológica.

Esta desestatização, contudo, não resultaria na privatização destes serviços, mas na sua transferência para o setor público não-estatal. Dessa forma, o Estado estaria se afastando da gestão destas atividades, ao promover a extinção dos órgãos responsáveis pela sua realização, mas mantendo as suas responsabilidades com o financiamento destas atividades, sob novas bases, que assegurem melhores condições administrativas e institucionais para o efetivo atendimento às necessidades dos cidadãos. As organizações sociais seriam criadas fora do Estado, mas em conexão com a extinção de órgãos da administração pública, cujas atividades seriam absorvidas pelas organizações sociais, sem descontinuidade. Isso nunca se deu, por sorte.

O recrutamento de servidores foi retomado de forma sistemática, mas foi adotado uma estratégia de seletividade que priorizava o preenchimento de cargos de alta qualificação técnica alocados nos ministérios e órgãos centrais do governo federal, onde se verificava uma acentuada carência de pessoal para as atividades de formulação de políticas e de gerência.

O recrutamento de pessoal para cargos de menor qualificação (com nível de escolaridade médio e inferior) foi severamente restringido. Entretanto, não se chegou à formulação de uma política de recursos humanos mais abrangente e que pudesse gerar impactos sobre o conjunto dos servidores. Em particular, não foram enfrentados de forma mais decidida as questões relacionadas com a reorganização dos quadros da administração pública brasileira, implantação de um sistema de incentivos e de avaliação de desempenho e um sistema de treinamento.

Dentre as razões para esta omissão está o desenho estratégico da reforma, que pressupunha uma profunda reorganização dos quadros da administração federal como resultado da disseminação das organizações sociais. Todo o conjunto de instituições nas atividades não-exclusivas de Estado estaria fadado a ser deslocado para o setor público não-estatal, no qual o preenchimento de novos cargos dar-se-ia pelo recrutamento de empregados regidos pelas mesmas regras do setor privado.

Ou seja, a médio e longo prazo o quadro de servidores federais tenderia a encolher em todo o conjunto de autarquias e fundações.

No tempo presente, a formação de profissionais em *gestão pública* faz parte do desafio da reconstrução democrática do Estado brasileiro – um Novo Estado - considerando que nesta reconstrução está envolvido o amplo conjunto dos atores sociais que participam na formulação e implementação de políticas públicas.

Ademais, os cursos de formação profissional no Brasil, em sua maioria, não têm desenvolvido uma formação específica para o exercício das funções públicas, tornando-se assim a questão da capacitação ainda mais importante para a construção do Novo Estado democrático. E mais: como a Reforma do Estado desafia os governos que se opõem à proposta neoliberal de construção de um “estado mínimo”, a constituição de instrumentos para formação e capacitação dos profissionais da gestão pública torna-se um desafio incontornável e decisivo.

Interessa reconstruir os processos de gestão em função de exigências de maior participação popular, da inclusão das parcelas excluídas do atendimento de serviços públicos qualificados, de qualificar as relações entre os atores que produzem políticas e serviços públicos, da busca de uma gestão eficaz e eficiente, de instaurar uma gestão pública participativa.

Outra, que se propõe a incorporar um princípio de democracia, que prevê a inclusão tanto de servidores efetivos quanto dos agentes políticos, potencializando, assim, re-significação das atitudes e práticas de trabalho.

Uma cena está prestes a se repetir nos mais diferentes rincões do País: a perplexidade dos governantes diante da extensão das tarefas que têm a cumprir e da precariedade dos instrumentos disponíveis.

Não obstante, a questão da capacidade da administração pública para atender e viabilizar os compromissos assumidos passou praticamente ao largo das discussões nas últimas campanhas eleitorais, em todos os níveis. É como se a máquina do Estado não existisse ou, pelo menos, não desempenhasse qualquer papel importante no sucesso ou no fracasso do atendimento dos compromissos de governo.

Não se pode esquecer que será necessário criar incentivos e condições para que haja um alinhamento da administração pública ao programa de governo. É preciso que a administração pública, à semelhança da iniciativa privada, aprenda a distinguir e a recompensar os resultados e os esforços excepcionais, incorporando definitivamente a prática de tratar desigualmente as diferenças de contribuição.

Os órgãos e os servidores públicos devem ser estimulados, através de mecanismos de reconhecimento, a buscar princípios, modelos e posturas que efetivamente agreguem valor, em termos da prestação dos serviços à população. Atender melhor ao cidadão, ampliar os serviços à população, reduzir custos e aumentar a produtividade são objetivos que não podem deixar de ser premiados.

Dos funcionários públicos, a profissionalização deverá requerer criatividade, empreendedorismo e, acima de tudo, alinhamento ativo às diretrizes do governo, independente de suas preferências políticas pessoais, sem implicar evidentemente em afastamento da ética que deve presidir o comportamento do servidor público. Quanto às instituições públicas, as exigências voltam-se para a criação e implantação de condições internas que promovam a profissionalização de seus quadros, estimulem a obtenção de altos desempenhos.

Já quanto ao governo e aos órgãos controladores, a profissionalização da gestão pública representa igualmente um grande desafio. É altamente desejável a adoção de formas de controle menos burocráticas e mais voltadas para resultados, sem desprezar evidentemente a lisura dos processos e o adequado e honesto uso dos recursos públicos. Cabe ao governo e aos órgãos controladores estimular e distinguir as instituições de desempenho e comportamento exemplares, em termos do cumprimento de suas missões e atendimentos às políticas governamentais.

Da mesma forma como o servidor público deve assumir um comportamento profissional em relação ao governo, respeitando e atuando na implementação das prioridades dos governantes eleitos, o inverso também é verdadeiro. Ou seja, o governo tem igualmente que assumir atitudes e definir medidas que assegurem e signifiquem o fortalecimento da gestão e do comportamento profissionais na administração pública, segundo o prisma de que

o servidor público, em última análise, é funcionário do Estado e não do governo. Neste caso, é fundamental que os governos adotem uma visão de longo prazo, visando a profissionalização da máquina pública.

O exercício de cargo efetivo ou em comissão, emprego público ou função de confiança exige conduta compatível com os preceitos deste Código e com os demais princípios da moral individual, social e funcional, em especial com os seguintes:

A dignidade, o decoro, o zelo, a eficácia e a consciência dos princípios morais são primados maiores que devem nortear o servidor público, seja no exercício de cargo, emprego ou função, ou fora dele, já que refletirá o exercício da vocação do próprio Poder estatal. Seus atos, comportamentos e atitudes serão direcionados para a preservação da honra e da tradição dos serviços públicos estaduais.

O servidor público não poderá jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto.

A moralidade da Administração Pública Estadual não se limita à distinção entre o bem e o mal, devendo ser acrescida da idéia de que o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade, na conduta do servidor público, é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

A remuneração do servidor público é custeada pelos tributos pagos direta ou indiretamente por todos, até por ele próprio, e por isso se exige, como contrapartida, que a moralidade administrativa se integre no Direito, como elemento indissociável de sua aplicação e de sua finalidade, erigindo-se, como consequência, em fator de legalidade.

O trabalho desenvolvido pelo servidor público perante a comunidade deve ser entendido como acréscimo ao seu próprio bem-estar, já que, cidadão, integrante da sociedade, o êxito desse trabalho pode ser considerado como seu maior patrimônio.

A função pública integra-se na vida particular de cada servidor público. Assim, os fatos e atos verificados na conduta do dia-a-dia em sua vida privada poderão acrescer ou diminuir o seu bom conceito na vida funcional.

Toda pessoa tem direito à verdade. O servidor público não pode omiti-la ou falseá-la, ainda que contrária aos interesses da própria pessoa interessada ou da Administração Pública Estadual.

A cortesia, a boa vontade, o cuidado e o tempo dedicados ao serviço público estadual caracterizam o esforço pela disciplina.

O servidor público deve prestar toda a sua atenção às ordens legais de seus superiores, velando atentamente por seu cumprimento, e, assim, evitando a conduta negligente. Os repetidos erros, o descaso e o acúmulo de desvios tornam-se, às vezes, difíceis de corrigir e caracterizam até mesmo imprudência no desempenho da função pública.

Toda ausência injustificada do servidor público de seu local de trabalho é fator de desmoralização do serviço público estadual, o que quase sempre conduz à desordem nas relações humanas.

O servidor público que trabalha em harmonia com a estrutura organizacional, respeitando seus colegas e cada concidadão, colabora e de todos pode receber colaboração, pois sua atividade pública é a grande oportunidade para o crescimento e o engrandecimento do Estado.

Para fins de apuração do comprometimento ético, entende-se por servidor público todo aquele que, por força de lei, contrato ou de qualquer ato jurídico, preste serviços de natureza permanente, temporária ou excepcional, ainda que sem retribuição financeira, desde que ligado direta ou indiretamente a qualquer órgão ou entidade do Poder estatal, como as autarquias, as fundações públicas, as entidades paraestatais, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, ou em qualquer setor onde prevaleça o interesse do Estado.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

As ferramentas de controle, tanto preventivo como repressivo, caracterizam hoje, num moderno Estado democrático de direito, a melhor forma moralizar a administração pública, evitando assim a corrupção, e os crimes derivados dela, como a improbidade e o peculato, já que são estes os que mais evidenciam a má fé por parte do servidor. O alastramento da corrupção no Brasil, tem sua origem na anomia, termo utilizado para designar transgressão às normas vigentes,- no caso as normas da ética e da moralidade. Esta anomia aguda que tende a diminuir na medida em que aumentam os casos de punição.

Este controle preventivo e repressivo necessita, originar-se a partir do órgão que detém a legitimidade conferida pelo social, devendo ser um órgão que trabalhe em concordância com os anseios sociais.

Porém quase todos os sistemas de controle da atividade administrativa do Estado, ou seja, os sistemas de *"controle da legitimidade do Poder através do controle dos atos administrativos no seu mais amplo sentido"* (BRÜNING, 1989, p.21), estão à mercê do Poder Executivo ou são, na sua estrutura burocrática controláveis indiretamente por este.

Pôde-se concluir após a revisão bibliográfica deste trabalho que, dentre os meios de controle estatal dos atos da Administração no Brasil, *"o mais legítimo é o realizado pelo Ministério Público, uma vez que este, além de manter teórica e concretamente independência em relação aos três Poderes"*, mantém a grande parte de seus membros resistentes e distanciados da "cultura da corrupção".

Deve-se ainda destacar, à guisa de conclusão que é de extrema importância a cobrança realizada pelo setor social. Este apoio da sociedade às investidas do Ministério Público contra os corruptos (apoio que se torna evidente pela atenção dispensada ao tema pela mídia) revela que o povo retoma uma cultura de moralização da Administração Pública, uma consciência dos critérios

morais mínimos que espera sejam observados pelos seus representantes no Poder e gestores da coisa pública. Essa consciência, o povo brasileiro retoma apoiada, grandemente, na vontade de crescimento e desenvolvimento do seu país, na busca por meios mais eficientes e ágeis de administração e na disseminação midiática de uma visão global de lisura.

As ações que preconizam a moralidade e a aplicação dos conceitos éticos na administração pública, devem ser constantemente atualizadas, revistas, e em todas as esferas aplicadas, resultando na otimização dos recursos públicos, contribuindo para a transparência da administração e para uma melhor gestão dos insumos e pessoas.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**/ colaboração de Antônio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. São Paulo: Saraiva, 2000. 22ª ed.
- CASTOR, Belmiro Valverde Jobim – **O Brasil não é para amadores: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho**, Curitiba, EBEL: IBQP, PR, 2000.
- CHESNEAUX, Jean. **Devemos fazer tabula rasa do passado?**, Editora Ática, 1995, São Paulo.
- CUNHA, Antonio Geraldo. **Dicionário Etimológico**, Ed. Nova Fronteira, 1997, RJ.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo: regime jurídico administrativo**. São Paulo: ATLAS, 2000.
- _____. **Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.
- FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2000.
- HOLANDA, Aurélio Buarque de. **Mini-Aurélio**, Ed. Nova Fronteira, 5 ed. Rio de Janeiro – 2004 p. 323.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. São Paulo:Saraiva, 2001.
- MARX, K. e ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**, Edit Martin Claret, 2003, São Paulo.

MASIP, Vicente. **Ética**. E.P.V. São Paulo. Mimeo, 2002.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998.

MILL, J.S., **Consideration on representative government**, in **Collected papers of John Stuart Mill**, University of Toronto Press, Routledge and Kegan Paul, vol. XIX, London, 1977. (tradução brasileira Editora Universidade Brasília, 1982)

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Direito da Participação Política**. Editora Renovar. Rio de Janeiro. 1992.

MUKAI, Toshio. **Os municípios (e os Estados e o Distrito Federal) podem criar a modalidade de licitação pregão**. BLC-Boletim de Licitações e Contratos. NDJ. São Paulo, ano XIV, n. 12, p. 730, dez. 2001.

PINTO FERREIRA, Luiz. **Curso de Direito Constitucional**. 9.ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998. 610p.

SORMAN, Guy. **A nova riqueza das nações**. Instituto Liberal, 3 ed. 1987, RJ.

SROUR, Robert Henry. **Ética empresarial: posturas responsáveis nos negócios, na política e nas relações pessoais**. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p.29.

TACITO, Caio. **Improbidade administrativa como forma de corrupção**. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 8, novembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 09 de novembro de 2004.

THOMSON, Oliver. **A assustadora história da maldade**. São Paulo: Ediouro, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Carnets de Voyage**, in: **A Democracia na América**. Belo Horizonte, Itatiaia/EDUSP, 1977.

WEFFORT, Francisco C. org. **Os Clássicos da Política**. Editora Ática. 10ª ed.
Vol. 2. São Paulo. 2000 p.62.

XIMENES, Sérgio – **Dicionário da Língua Portuguesa**. Ediouro, 2001, São
Paulo, 3 ed.